

Intervención militar y gestión de crisis en los Balcanes

*Enrique Mora Benavente

El objeto de esta ponencia es estudiar las relaciones entre las intervenciones militares en los Balcanes desde 1991 y el marco político del conflicto en el que se aplicaban. Mientras que en unos casos la relación ha sido clara y la intervención militar eficaz, en otros el análisis erróneo sobre las coordenadas políticas, o incluso la simple ausencia de este marco, ha determinado un fracaso de toda la operación. Y ello es particularmente relevante cuando se trata de una acción militar, ya que la importancia del peso relativo del instrumento militar en relación con otros (diplomáticos, económicos) ha afectado a las propias coordenadas del conflicto, cambiándolas en cierta medida y haciéndolo aún más complejo.

Pero antes de ir desgranando este estudio al hilo de las intervenciones de carácter militar en los distintos conflictos que han tenido lugar en los Balcanes durante esta década, resulta necesario reflexionar, siquiera brevemente, sobre las razones que pudieron conducir a la descomposición de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY) y a una cadena de conflictos armados de la que no se puede asegurar que hayamos presenciado aún el último capítulo. En este punto, seguiré, aunque no de forma completa, el análisis que considero más ajustado a la realidad, a lo que realmente pasó, presentado en julio de 1996 por la Comisión Internacional para los Balcanes creada por la Fundación Carnegie y el Instituto Aspen, heredera de la Comisión del Carnegie Endowment que en 1914 presentara un informe analizando las guerras balcánicas de la época. Teniendo en cuenta que han mediado 81 años entre ambos informes, casi todo el siglo XX, las similitudes que ambos presentan deben ser desde luego objeto de reflexión.

*Subdirector General de Europa Central y Meridional, Ministerio de Asuntos Exteriores de España

El marco general en el que se inscribe el conflicto que lleva a la desaparición de la República Socialista Federativa de Yugoslavia es el de las transformaciones políticas que sacudieron Europa Central y Oriental a finales de la pasada década. A finales de los ochenta se inician unos cambios, una auténtica revolución, que se plasman en procesos de transición a la democracia y la economía de mercado.

El súbito colapso de la RSFY y su rápida desmembración han provocado en muchos la idea de que Yugoslavia era una creación artificial y su desaparición era inevitable. Esta afirmación no refleja la realidad y carece de base histórica. Yugoslavia aparece al final de la Primera Guerra Mundial como una asociación voluntaria de serbios, croatas y eslovenos, no una mera "creación de Versalles". La asociación podría describirse en realidad como una idea croata lograda con medios serbios.

Sin embargo, desde su propio nacimiento la entidad estatal yugoslava ha estado sometida a ambigüedades e interpretaciones diferentes. Las identidades nacionales de serbios, croatas y eslovenos estaban ya demasiado definidas para fundirse en un "nación yugoslava". Para Serbia, Yugoslavia era el modo de reunir en un mismo Estado a todos los serbios de los Imperios austríaco y otomano; para Croacia y Eslovenia la forma de alcanzar la independencia de Austro-Hungría y, de forma más perentoria, poner un muro a la clara amenaza italiana. El hecho de que Yugoslavia no llegara a satisfacer sus esperanzas es imputable al permanente afán centralizador serbio, no al concepto inspirador de su creación.

El modelo federalista de Tito no pudo sobrevivir al colapso de los regímenes comunistas. Sin embargo, la desaparición del modelo no significaba necesariamente que la guerra era inevitable. En primer lugar, estaba la opción de convertir un federalismo autoritario en una confederación democrática, idea defendida por los dirigentes eslovenos y croatas (estos últimos con menor convicción) en septiembre de 1990. En segundo lugar, cuando la separación resultó ser ineludible, ésta podía haber tenido lugar de forma negociada, al estilo checoslovaco.

¿Por qué estas dos opciones fueron descartadas? ¿Por qué estalló un conflicto que aún hoy, ocho años después, dista todavía de estar resuelto?

En términos generales, se han ofrecido tres explicaciones, las tres con un marcado carácter histórico sobre el origen del conflicto en la antigua Yugoslavia.

a) La primera de ellas, con amplio eco en los Balcanes (es decir, entre las partes en conflicto), considera el conflicto como un reflejo y una consecuencia de los intentos de las potencias de restablecer en los Balcanes zonas de influencia aprovechando la caída de la Unión Soviética. Se argumentan como "evidencias" en favor de esta tesis el apoyo alemán a Croacia o el de Turquía a los musulmanes. Esta teoría se basa más en la tendencia de políticos e intelectuales de los Balcanes a sobrestimar la importancia geoestratégica de esta región que en el comportamiento real de los grandes países. El Sarajevo de 1990 no es el de 1914, en el sentido de que no ha existido manipulación por parte

de las potencias de los sentimientos nacionalistas (lo que sí ocurrió en 1914). Ningún país de relieve iba a comenzar una tercera Guerra Mundial por Bosnia y esta afirmación ha quedado dramáticamente confirmada con ocasión del conflicto en Kosovo. De hecho, lo que ha resultado nuevo en este conflicto balcánico es que por primera vez en su historia moderna serbios, croatas, eslovenos, bosnios, macedonios y albaneses se han encontrado ignorados por el mundo exterior y abandonados a su propia suerte. Las causas de la guerra hay que buscarlas más dentro de los Balcanes que fuera de la región.

b) La segunda explicación histórica, de amplio eco en Occidente, sitúa el origen de la guerra en lo que se ha dado en llamar "vuelta de odios ancestrales". Ha habido indudablemente animadversiones históricas que han sido explotadas hasta el límite por los actuales dirigentes. Sin embargo, no hay evidencia histórica de que este "odio ancestral" fuera un factor relevante en las relaciones entre serbios y croatas antes de la Primera Guerra Mundial. Después de la guerra, el acuerdo entre estas dos comunidades dio origen al Estado yugoslavo. Es cierto que las tensiones entre las comunidades en el período de entreguerras se resolvieron en la Segunda Guerra Mundial con terribles matanzas de serbios, pero esto tuvo lugar bajo el régimen fascista ustachi. En Bosnia, durante el Imperio Otomano surgió un cierto resentimiento de serbios y croatas contra los eslavos que se hicieron musulmanes, pero pronto se transformó en un problema social entre campesinos (cristianos) y propietarios (musulmanes). Sin embargo, desde 1878, al ser integrada Bosnia en el imperio Austro-húngaro, las tres comunidades vivieron pacíficamente.

c) La tercera explicación, compartida por los protagonistas del conflicto y por círculos occidentales, sitúa el origen último de la guerra en el conflicto religioso entre católicos, ortodoxos y musulmanes, un exponente trágico del "choque de civilizaciones" de Huntington. De acuerdo con esta interpretación, Yugoslavia se encuentra situada en la región de transición entre el Cristianismo occidental, el Cristianismo ortodoxo oriental y el Islam. Tras haber sido sofocadas por las tensiones ideológicas de la Guerra Fría, las fisuras culturales tradicionales aparecen de nuevo. Esta nueva guerra balcánica, de acuerdo con este argumento, tiene su raíz en incompatibilidades religiosas y culturales de fondo. Esta teoría argumenta que los lugares de culto estuvieron entre los primeros objetivos de la guerra. Esta teoría olvida sin embargo el hecho fundamental que en 1990 la sociedad yugoslava estaba altamente secularizada o que Bosnia, y Sarajevo en particular, era un paradigma de la coexistencia religiosa. El factor religioso no está en el origen, sino que surge después: la desaparición de la federación yugoslava destruye el techo común bajo el que conviven las tres comunidades. En esa situación, los ortodoxos no podían sino identificarse a sí mismos como serbios, los católicos como croatas y los eslavos musulmanes buscar su identidad en el Islam.

Aunque estas tres teorías históricas no proporcionan una explicación satisfactoria, las tres describen aspectos parciales del conflicto y, en cualquier caso, el factor histórico no puede ser nunca obviado cuando se trata de los Balcanes. Como se ha señalado antes,

la explicación hay que buscarla en el interior de Yugoslavia y en hechos históricos muy recientes. En particular, en la respuesta a la caída de los regímenes comunistas en Europa Central y Oriental y en la subsiguiente necesidad de iniciar un proceso de transición a la democracia y la economía de mercado. En Yugoslavia, como en el resto de los países de la zona, hay una primera división en la forma, la rapidez y la profundidad de ese proceso de transición. Lo especial en Yugoslavia es que esa fractura tiene lugar siguiendo líneas de separación nacional entre los dirigentes eslovenos, croatas y serbios. Los primeros, y también, aunque en menor medida, los segundos, partidarios decididos de una rápida y plena transición frente a los líderes serbios, más inclinados a una simple transformación cosmética, muy al estilo balcánico de Rumania o Bulgaria.

Esta división que conducía a la separación de las repúblicas explica las declaraciones de independencia. Los horrores posteriores encuentran su explicación en las posiciones de nacionalismo agresivo y excluyente adoptadas por los diferentes líderes que invocaron los "odios ancestrales" para la consecución de sus respectivos intereses y usaron deliberadamente sus maquinarias de propaganda para justificar lo injustificable: la conquista territorial por la fuerza acompañada de la expulsión de los "otros", lo que se ha dado en llamar *limpieza étnica*. Los primeros síntomas de este nacionalismo agresivo y excluyente aparecen entre el liderazgo serbio. Es también ahí donde se registra la mayor resistencia al cambio democrático afianzándose la estructura autoritaria de poder. Esta combinación de autoritarismo comunista y nacionalismo agresivo fue letal para Yugoslavia. Es en este sentido, pero sólo en este sentido, en el que se puede imputar la primera responsabilidad de la guerra al liderazgo serbio y en particular al presidente Slobodan Milosevic.

El 25 de Junio de 1991 Eslovenia y Croacia declararon su independencia. Dos días después se inicia un conflicto armado limitado a Eslovenia al que pondrán fin los Acuerdos de Brioni del 7 de julio, alcanzados bajo la mediación de la entonces Comunidad Europea. Estos Acuerdos incluían la retirada del Ejército Federal Yugoslavo y un compromiso de las autoridades eslovenas de aplazar por tres meses la puesta en práctica de su declaración de independencia. La escasa importancia del conflicto armado esloveno y la facilidad con la que el liderazgo serbio aceptó el acuerdo constituyen una buena prueba del carácter de los conflictos armados posteriores. La inexistencia de ciudadanos serbios en esta República, su homogeneidad étnica, fue la base de una separación escasamente traumática. Eslovenia siguió en solitario un camino de transición rápida a la democracia y la economía de mercado y hoy es uno de los más firmes candidatos a integrar la primera ola de la ampliación de la Unión Europea. Sobre la base de estos éxitos, internos e internacionales, se trata de presentar a Eslovenia como un "modelo a seguir" por sus antiguas Repúblicas hermanas en el seno de la RSF de Yugoslavia. Craso error. Eslovenia no puede ser nunca un modelo para Croacia, Bosnia, Macedonia, Serbia o Montenegro. Su idea nacional basada en la homogeneidad étnica es precisamente lo que resulta inaceptable, o debe resultarlo al menos, en estos países.

La cuestión era muy diferente en Croacia y durante los meses de julio y agosto empezaron los combates en diversas zonas del país, allá donde los ciudadanos de origen serbio eran mayoritarios y contaban con el apoyo del Ejército Federal. El 26 de agosto de 1991 el Gobierno de Croacia declaró la guerra de liberación nacional, generalizándose los combates. En septiembre de 1991 las Naciones Unidas comienzan a involucrarse en el conflicto cuando el tema se inscribe en la agenda del Consejo de Seguridad. Es la primera vez que la ONU interviene en un conflicto europeo. Fruto de esta involucración es la voluntad de desplegar una fuerza de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Croacia. Ello será posible a partir de noviembre de 1991 cuando Cyrus Vance, enviado especial del Secretario General, negocia una tregua. En diciembre se firma un Plan de Paz, el Plan Vance, que preveía tres fases para la solución del conflicto: un alto el fuego, la retirada del Ejército Federal y la desmovilización de las fuerzas de la autodenominada República Serbia de la Krajina, y el restablecimiento de la soberanía croata con unas condiciones a negociar entre las partes sobre el estatus de la población croata de origen serbio. El 2 de enero de 1992 se alcanza el alto el fuego que permite el despliegue de la fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a partir de finales de febrero. Nace entonces UNPROFOR-Croacia o UNPROFOR I, la primera intervención militar internacional en los Balcanes.

De acuerdo con la Resolución 721 del Consejo de Seguridad, UNPROFOR tenía como misión principal interponerse entre las partes en conflicto para evitar un nuevo estallido, desplegándose en ciertas áreas de Croacia, conocidas como UNPA'S (United Nations Protected Areas). Éstas eran en la práctica las zonas controladas por los serbios, donde la UNPROFOR debía asegurar la protección de la población y el respeto a la desmilitarización, aunque carecía de capacidad militar para forzar estos objetivos. En efecto, tras la retirada del Ejército Federal, las fuerzas irregulares serbias se negaron a ser desarmadas sin que los cascos azules pudieran hacer nada para obligarles a ello.

La lógica política inherente al despliegue de UNPROFOR en Croacia podría resumirse como sigue: una vez conseguida la retirada de lo que erróneamente se percibía como un cuerpo extraño (el Ejército Federal Yugoslavo), la intervención militar debía congelar la situación en términos de ganancias territoriales, proteger a la población de las UNPA'S (en su inmensa mayoría serbios, tras una *limpieza étnica* que expulsó a unos 200.000 croatas de las Krajinas), y esperar la negociación de una solución política que en la versión que estuvo aparentemente más cerca del éxito, el llamado Plan Z-4, pasaba por la reintegración a la soberanía croata con un amplio estatuto de autonomía para el territorio. Se asumía por tanto que los dirigentes serbios aceptarían ser ciudadanos de una Croacia independiente y que las autoridades croatas aceptarían que un tercio de su territorio fuese autónomo bajo gobierno serbio.

El marco político en el que se desenvolvía el conflicto era sin embargo otro muy distinto. Los dirigentes serbios no estaban dispuestos a aceptar ningún compromiso

que no pasase por desgajar las Krajinas de Croacia y unir las a Serbia. El presidente Franjo Tudjman por su parte había definido ya Croacia, en términos constitucionales, como la patria de los croatas, entendiendo por tales los eslavos del sur que profesan la religión católica y escriben el serbo-croata en caracteres latinos. Las maquinarias de propaganda a las que antes se hacía referencia se habían puesto en marcha al calor de la guerra y el mensaje permanente, obsesivo, era el odio étnico y la necesidad de expulsar al otro. La intervención militar congeló una situación en la que a uno y otro lado de la línea de separación de fuerzas se sembraba la idea de la homogeneidad étnica como única base concebible de un Estado independiente, mientras que en el caso serbio la efectiva interposición de UNPROFOR entre sus fuerzas y las croatas daba alas a esas aspiraciones de secesión. Los cascos azules protegían a los serbios de las Krajinas mientras se dejaba a su suerte al único factor posible de reconciliación: los algo menos de 200.000 serbios que vivían en el resto de Croacia, ajenos por completo a los designios de los dirigentes de la República Serbia de Krajina y a la propaganda de Belgrado, ciudadanos croatas de origen serbio que, en particular los de Zagreb, podrían haber jugado un papel clave en el diseño de una Croacia multiétnica. Sólo durante el primer año de despliegue de UNPROFOR, el Comité de Helsinki para los Derechos Humanos estimó que unos 7.000 hogares serbios habían sido total o parcialmente destruidos y unas 50.000 personas obligadas a abandonar Croacia.

El estallido de la guerra en Croacia y el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la independencia de Eslovenia y Croacia el 15 de enero de 1992 puso a Bosnia-Herzegovina en una difícil situación. Esta República era la que presentaba un mapa étnico más complejo y un mayor equilibrio entre las diferentes comunidades. Introducía además un factor ausente en el caso croata: la existencia de una mayoritaria comunidad musulmana. Hasta ese momento, la República venía siendo gobernada por un ejecutivo en el que estaban representadas de forma proporcional las tres comunidades: serbia, croata y musulmana. La independencia de Eslovenia y Croacia significaba para musulmanes y croatas quedarse en una Yugoslavia dominada claramente por Serbia. Para los serbios de Bosnia, una hipotética independencia de esta República significaba romper el vínculo con Serbia y quedar en minoría en un país con un 40% de población musulmana. El conflicto no tardó en estallar. A finales de marzo de 1992 fuerzas irregulares serbias, apoyadas por unidades del ejército regular yugoslavo, comienzan a atacar poblaciones de mayoría musulmana y croata en el norte de Bosnia. El reconocimiento de la independencia de Bosnia-Herzegovina el 6 de abril generalizó los combates.

La segunda operación militar en los Balcanes, el despliegue en Bosnia de una fuerza de Naciones Unidas, se produce como consecuencia de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la Resolución 770 de 7 de agosto de 1992. Esta Resolución en su párrafo 2º instaba a los estados miembros de la Organización a que "en el plano nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, tomen todas las medidas nece-

sarias para facilitar, en coordinación con las Naciones Unidas, el suministro por las organizaciones humanitarias del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, de asistencia humanitaria a Sarajevo y a todas las demás partes de Bosnia-Herzegovina en que la ayuda sea necesaria".

Si al comienzo de esta ponencia señalé mi objetivo de explorar las relaciones entre las intervenciones militares y el marco político del conflicto en el que se llevaban a cabo, es necesario subrayar que el carácter más relevante y al mismo tiempo más sorprendente de la definición de la operación de UNPROFOR en Bosnia es precisamente la completa ausencia de un marco político de referencia. Se trata de una fuerza militar destinada exclusivamente a proteger la distribución de ayuda humanitaria. No es una operación de mantenimiento de la paz, ya que no había paz que mantener ni alto el fuego por el que velar. El conflicto seguía su curso y los cascos azules desarrollaban su labor en un teatro de guerra. No había un despliegue definido geográficamente sino ubicación de las tropas en diversos puntos de Bosnia a los que llegaba la ayuda humanitaria internacional. A partir de esos puntos se organizaban caravanas protegidas por las tropas para la distribución de la ayuda. Era sin embargo una fuerza de cierta entidad que osciló a lo largo del conflicto entre 15.000 y 19.000 hombres.

Cabe señalar, por su relevancia para la actuación de España en los Balcanes, que el 31 de agosto de 1992 el Consejo de Ministros aprueba la participación de España en esta operación. Se trata de una decisión muy importante tanto por la magnitud de la contribución prevista (alrededor de 1.500 efectivos) como por su influencia posterior en la orientación de nuestras Fuerzas Armadas hacia operaciones militares internacionales. Se trata también de una decisión relevante desde el punto de vista de la política exterior: por primera vez en muchas décadas, nuestras fuerzas armadas pasan a ser un instrumento importante (fundamental en el caso balcánico) de la acción exterior de España.

Este modelo de despliegue de UNPROFOR en Bosnia constituía un fiel reflejo de la percepción que en Europa Occidental y en Estados Unidos se tenía del conflicto en Bosnia. Esta percepción era principalmente la de una tragedia humanitaria (el secretario de Estado norteamericano James Baker la definió como "pesadilla humanitaria") por encima de la valoración política de un conflicto extraordinariamente complejo, con un evidente elemento de guerra de agresión a la población civil (*limpieza étnica* y asesinatos en masa) y con implicaciones muy serias para la estabilidad del sudeste europeo.

Será a lo largo del conflicto, entre 1992 y 1995, cuando se vaya tomando conciencia de su dimensión real, en términos políticos y de futuro. Se intentaron entonces una serie de medidas parciales, a veces contradictorias con la definición original y todavía vigentes de la operación en curso, las cuales no hacían sino reflejar la disyuntiva, a veces agónica, en la que se encontraban los principales actores de la comunidad internacional, entre su disponibilidad a proporcionar medios casi ilimitados para "resolver el problema", la creciente evidencia de que la única "acción humanitaria" posible era parar la guerra y

su incapacidad para tomar una decisión que supondría implicarse militarmente en el conflicto. Así, en octubre de 1992 se establece una zona de exclusión aérea sobre Bosnia-Herzegovina para detener los bombardeos del Ejército Federal Yugoslavo, que gozaba de la exclusividad de esta acción bélica. En mayo y junio de 1993 se establecen las llamadas zonas seguras (Resolución 824) con el objetivo de proteger a la población de seis localidades bosnias, sin que al mismo tiempo se adoptaran las medidas militares necesarias para hacer efectiva esta protección, salvo otorgar a la OTAN (de forma indirecta mediante la Resolución 836 de 4 de junio) la capacidad para realizar acciones aéreas de protección, con la creación finalmente de la Fuerza de Reacción Rápida ya en 1995 (Resolución 994).

Es extraordinariamente difícil convencer a la opinión pública de que UNPROFOR no fue un absoluto fracaso. El hecho es que salvó cientos de miles de vidas y cumplió más allá de toda expectativa razonable la misión que tenía encomendada: proteger y distribuir la cuantiosa ayuda humanitaria que la comunidad internacional proporcionó a Bosnia entre 1992 y 1995. Sólo el completo divorcio entre la fuerza militar y la realidad en la que actuaba llevaron a que UNPROFOR no sólo fuese percibido como inútil, sino que además condujo a la sorprendente paradoja de que llegara a convertirse en parte del problema a resolver.

El tercer despliegue militar en los Balcanes se inicia en noviembre de 1992, cuando el Consejo de Seguridad por su Resolución 795 autoriza la extensión a la antigua República Yugoslava de Macedonia del despliegue de UNPROFOR. Se trata en este caso de una tercera variante de fuerza internacional: no se tratará de una operación de mantenimiento de la paz en el sentido estricto, ya que la guerra nunca llegó a estallar en Macedonia, ni tampoco de proteger la distribución de ayuda humanitaria.

En este caso, sí existía un marco político claro para el despliegue de la fuerza. Cualquier análisis de lo que estaba sucediendo en ese momento en la antigua Yugoslavia conducía a la conclusión de que un entonces percibido como inminente estallido en Kosovo implicaría una extensión del conflicto a Macedonia, dada la estructura de población de esta República, con una importante minoría de origen albanés. Lo sucedido durante la primavera de este año, en la que el flujo de refugiados albanokosovares ha forzado hasta el límite el precario equilibrio étnico macedonio, constituye una buena prueba de la corrección del análisis que se hacía en 1992. En este caso se trataba de gestionar con instrumentos preventivos un conflicto potencial, y la fuerza militar (que posteriormente adoptaría la más adecuada denominación de UNPREDEP [UN Preventive Deployment]) era una pieza clave de esta gestión. Hay que señalar además que la presencia de fuerzas norteamericanas, que suponían casi la mitad de la Fuerza Internacional, constituía una importante garantía para el Gobierno macedonio.

La cuarta intervención militar vuelve a tener como escenario Bosnia. Se trata de la todavía presente Fuerza de Estabilización (SFOR, inicialmente IFOR en su primer año de vida, 1996). A pesar de que muchos contingentes nacionales simplemente pasaron de

UNPROFOR a IFOR cambiando sus insignias, la nueva operación no tiene nada que ver con la anterior, ni en sus presupuestos, ni en sus objetivos. Es significativo que incluso actúa en un país oficialmente distinto: en Dayton se enterró la antigua República de Bosnia y Hercegovina para dar lugar a un nuevo Estado: Bosnia-Hercegovina. Examinemos brevemente los antecedentes de esta situación.

El mes de agosto de 1995 es testigo de un cambio radical en la marco político del conflicto en Bosnia. En ese mes tienen lugar dos hechos que cambiarán radicalmente el curso de la crisis:

1. El primero de ellos tiene lugar sobre el terreno. El 5 de agosto, el ejército croata lanza una ofensiva en la Krajina, conquistando en pocos días los antiguos sectores protegidos por Naciones Unidas en el norte y sur, en los que se asentaba la República Serbia de Krajina. Esta conquista se une a la recuperación que había tenido lugar en mayo de Eslavonia Occidental, propiciando así el control por parte de Zagreb de casi el 90% del territorio de la República. Sólo quedará en manos serbias el territorio de Eslavonia Oriental. La consecuencia de este éxito militar es doble:

- a) A partir de ese momento Croacia se convierte en una entidad viable como Estado independiente, permitiéndole un desarrollo propio y una influencia mucho mayor en el juego yugoslavo.

- b) Esta operación del ejército croata tiene consecuencias decisivas en Bosnia, al cambiar por completo la posición estratégica serbia.

2. El segundo desarrollo se produce en el ámbito de la gestión internacional del conflicto. Los Estados Unidos, principalmente por razones internas, cambian su política y deciden intervenir de lleno en la búsqueda de una solución

Se inicia aquí un proceso negociador que, combinado con la presión sobre el terreno (ofensiva conjunta de musulmanes y croatas en Bosnia central, bombardeos de castigo de la OTAN), conduce a unas conversaciones de paz que comenzarán el 1 de noviembre en la base aérea de Wright-Patterson en Dayton, Ohio. El 21 de noviembre se firma el Acuerdo de Dayton.

El Acuerdo está contenido en un complejo y voluminoso documento que consta de una parte introductoria, el Acuerdo Marco General, y 11 anexos. Las características más importantes de este documento son las siguientes:

- a) Pretende ser “omnicompresivo” con todos los aspectos del conflicto en Bosnia. Da una solución política, una solución territorial, un marco jurídico constitucional definiendo el reparto de poder, y lo hace tanto para Bosnia y Hercegovina como para las entidades que la forman, llegando hasta cuestiones de detalle sorprendentemente precisas. Junto a ello proporciona los instrumentos civiles y militares para poner en práctica dichas soluciones.

- b) Concede a la comunidad internacional un papel que no tiene precedentes en la solución de un conflicto. Este papel va mucho más allá de poner unas fuerzas sobre el terreno para asegurar el cumplimiento del Plan o proporcionar un grupo de civiles

bajo la autoridad del Alto Representante para asegurar una permanente y continua mediación entre las partes. La intervención internacional llega a todos y cada uno de los aspectos de la reconstrucción política de Bosnia. En cada caso (justicia, policía, organización de las elecciones, Derechos Humanos, refugiados, etc.) se da un papel a una organización internacional determinada y se coloca a ciudadanos extranjeros al frente de instituciones clave como el Tribunal Constitucional o el Banco Central.

No podemos perder de vista sin embargo que Dayton es un documento impuesto, una paz impuesta (sobre todo a serbios y croatas), pero que al mismo tiempo deja a la voluntad de las partes (no podía ser de otra forma) la obra de ingeniería política y constitucional necesaria para que el plan sea viable más allá de la retirada de la presencia militar internacional. Y en la solución de esta contradicción, bien por moderación de las posiciones, bien por la aparición de alicientes para mantener juntas a las tres comunidades, reside el futuro de Bosnia y Hercegovina.

Resulta evidente que la operación militar actualmente en curso en Bosnia-Hercegovina tiene un marco político de referencia y unos objetivos bien claros, que pueden resumirse en proporcionar un entorno seguro y estable para permitir que el proceso de paz pueda finalmente sostenerse por sí mismo. ¿Qué condiciones deben darse para que el proceso pueda alcanzar esta calificación de "autosostenido"? Creo que deben darse al menos las ocho condiciones siguientes:

1) Las instituciones comunes han de ser capaces de proporcionar al país un Gobierno razonablemente eficaz.

2) Las instituciones propias de cada entidad deberán funcionar de forma democrática y con lealtad al principio de una Bosnia unida.

3) Los Derechos Humanos y las libertades fundamentales deberán gozar de unos niveles mínimos de respeto. Más allá del principio básico inherente, se evitarán así las tensiones asociadas a las violaciones sistemáticas de estos derechos.

4) Una economía con claros signos de recuperación y funcionando en un auténtico espacio económico común. Establecimiento de vínculos económicos entre las entidades con un volumen apreciable de intercambios a través de la línea de demarcación.

5) Unas Fuerzas Armadas integradas en la Federación y un comité permanente de asuntos militares en funcionamiento y con capacidades reales de supervisión y control.

6) Unas fuerzas de policía de carácter profesional e integradas, en el caso de la Federación.

7) Conseguir el nivel necesario (aunque imposible de cuantificar) de retorno de refugiados a zonas controladas por una comunidad distinta de la suya, conformando así una "masa crítica" que sirva de embrión para la recuperación del carácter multiétnico del país, única forma posible de consolidar una Bosnia unida a medio y largo plazo.

8) Finalmente, que tanto la República Federal de Yugoslavia como Croacia comprendan, acepten y hagan suyo el principio según el cual una Bosnia unida, democrática y multiétnica es su mejor opción posible, la que mejor sirve a su interés nacional

respectivo y la única garantía de estabilidad regional y, por tanto, de acercamiento a la Unión Europea. Las relaciones de ambos estados con los serbios y croatas de Bosnia se supeditarán así al mantenimiento de ese interés estratégico.

La quinta intervención militar de la comunidad internacional en los Balcanes tiene lugar en 1997, siendo Albania su escenario geográfico. En enero de 1997, Albania inicia un período de inestabilidad y revueltas populares cuyo origen inmediato estuvo en la reacción popular ante el gigantesco fraude de los planes de ahorro denominados “piramidales”. La crisis tenía sin embargo causas inmediatas más profundas, ligadas al creciente autoritarismo y política de exclusión de todo el resto del espectro político llevados a cabo por el Gobierno del presidente Berisha. La crisis se materializó en un fenómeno que parecía impensable en Europa: la práctica desaparición del Estado albanés y de su autoridad en la mayor parte del territorio, que quedó en manos de grupos que, en muchos casos, tenían un puro carácter delictivo.

El problema tenía así tres aspectos:

- Políticos, cifrados en la completa pérdida de legitimidad de las autoridades y del Parlamento a los ojos de la opinión pública por su manifiesta permisividad, cuando no implicación directa, en los fraudes organizados por los planes de ahorro.

- Económicos, resultado de una brutal descapitalización del sistema financiero (las pérdidas de los planes de ahorro se estimaron en unos 2.000 millones de dólares, el 70% del PIB albanés de 1996). La situación económica se agravó por los desmanes de las revueltas populares que destruyeron parte del aparato productivo y de distribución.

- De seguridad, cifrados en la ausencia de autoridad del Estado y agravados por la masiva distribución de armas entre la población que asaltó los cuarteles del ejército y de la policía (este último elemento tendría futuras y negativas repercusiones en Kosovo).

La solución a la crisis debía por tanto ser global y afrontar estos tres aspectos. Parte esencial de la estrategia fue el despliegue de una fuerza militar internacional, la llamada “Operación Alba”. Es necesario subrayar el carácter atípico de esta fuerza. No fue una operación de Naciones Unidas ni de la OTAN. La razón para estas llamativas ausencias fue la doble conclusión a la que parecieron llegar algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad y destacados estados miembros de la Alianza: en primer lugar, se trataba de un estallido interno sin repercusiones más allá de las fronteras albanesas, y por tanto, sin consecuencias para la estabilidad del sur de los Balcanes; en segundo lugar, la absoluta anarquía en la que se había sumido Albania implicaba una completa imposibilidad de garantizar mínimamente la seguridad de tropas sobre el terreno. Dos años después sigo teniendo serias dudas sobre la corrección del primero de los puntos. En cuanto al segundo, la experiencia desmintió la visión apocalíptica, si bien era patente que las condiciones de seguridad eran muy precarias.

La fuerza militar se formó mediante la constitución de una coalición abierta, encabezada por Italia y a la que contribuyeron países como Francia, Grecia, Turquía, Rumania

o Austria. España estuvo presente en esta fuerza militar con unos 500 efectivos. El Consejo de Seguridad autorizó, aunque sería más adecuado decir que se limitó a tomar nota y endosar, el despliegue mediante la Resolución 1101 de 28 de marzo de 1997.

En el caso albanés, y a pesar de (¿o gracias a?) la escasa estructuración de partida en la composición de la fuerza, la intervención militar jugó a la perfección su papel de estabilizar la situación y permitir así un entorno seguro para que las misiones civiles internacionales de diferentes organizaciones pudiesen organizar unas elecciones, llevar a cabo el control de su limpieza y entregar el poder al partido ganador. Ello se hizo sin perder en ningún momento de vista el objetivo de reconstruir la legitimidad del Estado albanés y de sus instituciones. A los seis meses de ser desplegada y una vez cumplida su misión, la fuerza se retiró en lo que cabe consignar como el mayor éxito de una operación internacional en el sudeste de Europa desde 1991.

La sexta intervención militar en los Balcanes tuvo un carácter radicalmente distinto de las anteriores. Se trató de acciones aéreas ofensivas contra uno de los Estados de la región, la República Federal de Yugoslavia. En juego estaba, y está, lo que Milosevic, en conversaciones informales en Dayton sobre el futuro de los Balcanes, denominó el frente sur de Serbia, por oposición a un frente occidental integrado por los croatas y, en menor medida, por los musulmanes. En el frente sur, el "enemigo" serían los albaneses y el teatro de operaciones Kosovo y Macedonia.

La cuestión de Kosovo se encuentra en el origen del conflicto en la antigua Yugoslavia. Cabe recordar que la supresión en 1990 por las autoridades serbias de la autonomía que la región disfrutaba en el marco de la Constitución yugoslava de 1974 fue uno de los detonantes del conflicto. En septiembre de 1991 los líderes albaneses declararon la independencia de Kosovo y celebraron unas elecciones presidenciales y parlamentarias en las que resultó elegido "Presidente de Kosovo" el máximo dirigente de la Liga Democrática de Kosovo, Ibrahim Rugova, planteándose así de forma abierta el enfrentamiento con Belgrado.

Sin embargo, la tensión no desembocó en conflicto abierto, principalmente como consecuencia de la política adoptada por Ibrahim Rugova de enfrentarse a las autoridades serbias mediante prácticas de no violencia y resistencia pasiva.

Marcada por esta táctica de no violencia, la estrategia albanokosovar tuvo los dos objetivos siguientes:

- La creación de una estructura política y social separada de la del Estado serbio que incluía la práctica totalidad de las actividades de la vida diaria (economía, educación, justicia, medios de información, sanidad, etc.). Tras años de aplicación de esta política, Kosovo presentaba una peculiar estructura de organización social en la que el 90% de la población vivía por completo al margen del Estado.

- Perseguir la internacionalización del conflicto buscando, a través de la persuasión, que Kosovo fuese cuestión de interés prioritario para los Estados Unidos y la Unión Europea, quienes habrían de forzar a Serbia a aceptar una independencia negociada.

Durante los primeros años del conflicto en la antigua Yugoslavia, mientras tenía lugar la guerra en Croacia, y posteriormente en Bosnia, esta estrategia se reveló como correcta. Rugova incrementó notablemente su prestigio, su credibilidad y obtuvo el reconocimiento de los países occidentales por haber evitado un baño de sangre. Se reconoció asimismo la firmeza y unanimidad de la sociedad kosovar en constituir sus propias estructuras al margen del Estado, con las enormes dificultades que semejante ejercicio conlleva. Se fue asentando así una situación caracterizada por el mantenimiento de un conflicto de baja intensidad y políticamente estancado. Sin embargo, a lo largo del verano de 1997 esta situación empezó a cambiar. Este cambio se debió a la conjunción de tres factores:

1. Sectores cada vez más numerosos de la población albanesa empiezan a rechazar la política de no violencia mantenida por sus líderes, al considerar que no ha producido ningún dividendo.

2. La represión serbia, como respuesta al incremento de disturbios y a la aparición del fenómeno de resistencia armada, el Ejército de Liberación de Kosovo, se hace cada vez más patente e indiscriminada.

3. La esperanza de una intervención internacional estaba progresivamente desapareciendo tras seis años de evasivas europeas y americanas. Ello reafirmaba las posiciones más radicales que exigían "que los albaneses tenían que hacer algo por sí mismos".

A estos tres factores se unió el colapso albanés de enero de 1997. El súbito desmoronamiento del Estado albanés, tuvo tres consecuencias directas sobre la cuestión de Kosovo: en primer lugar, los saqueos de los cuarteles del ejército albanés facilitaron el aprovisionamiento masivo del ELK; en segundo lugar, la pérdida de la Presidencia de la República por Sali Berisha, y su retirada a su feudo natural, la parte norte del país, facilitó la implantación de campos de entrenamiento y de bases seguras para los guerrilleros; finalmente, el manifiesto distanciamiento que el nuevo primer ministro socialista albanés Fatos Nano mostró hacia Kosovo (siguiendo en este punto las indicaciones europeas y americanas) agudizaron el sentimiento de abandono internacional.

Todos estos factores dieron lugar a la aparición de opciones más radicales y alimentaron el movimiento de resistencia armada que había aparecido en el verano de 1995, encarnado en el Ejército de Liberación de Kosovo. Las acciones esporádicas y sin continuidad de su primer año de existencia fueron dando paso a una campaña sistemática de atentados a ciudadanos serbios y "kosovares colaboracionistas", que convirtió a esta organización en un factor a tener en cuenta en el escenario kosovar. A partir del verano de 1996 era ya palpable la creciente popularidad de esta organización entre los albaneses jóvenes, los más contestatarios hacia la política de Rugova y que junto al factor nacional sufrían masivamente la frustración de expectativas personales causada por el problema del desempleo.

La comunidad internacional, los Estados Unidos y la Unión Europea, mantuvieron durante años un cierto distanciamiento del conflicto kosovar propiciado tanto por la ausencia de violencia como por la concentración de los esfuerzos en Bosnia. La posi-

ción de la Unión Europea, muy semejante a la de los Estados Unidos, venía definida por los siguientes elementos:

- En primer lugar, rechazo del status quo (Kosovo, provincia serbia) y de las pretensiones de independencia de los kosovares. El rechazo a la opción independentista se fundaba en dos tipos de razones: por una parte, el enorme marasmo que introduciría en la región una primera ruptura del principio de identificar como fronteras internacionales las antiguas fronteras internas entre las repúblicas; por otra, la influencia demoledora que podría tener el reconocimiento de un Kosovo independiente sobre la estabilidad de Macedonia.

- En segundo lugar, la Unión Europea ofrecía como alternativa la "concesión de una amplia autonomía a Kosovo" sin precisar qué características tendría este modelo autonómico.

- Finalmente, se apostaba para resolver el conflicto por una negociación directa entre Belgrado y el liderazgo kosovar con la presencia de una mediación internacional.

Esta situación de distanciamiento cambia radicalmente a partir de febrero de 1998, mes en el que las fuerzas de seguridad serbias inician una operación de cierta magnitud contra el Ejército de Liberación de Kosovo. Rápidamente, se produce una escalada de violencia que conduce a un elevado número de refugiados y, en la práctica, a una situación de guerra en Kosovo. Las amenazas occidentales en primavera fuerzan una cierta contención de las tropas serbias, lo que da lugar a ganancias territoriales por parte de un ELK mucho más reforzado con incorporaciones diarias de jóvenes albaneses. Durante el mes de julio vuelve a producirse una ofensiva serbia, esta vez de mucha mayor entidad, que asesta un duro golpe a la guerrilla del ELK. Finalmente, y tras una amenaza directa de la OTAN de bombardear objetivos militares en Serbia, el 13 de octubre el presidente yugoslavo Milosevic llega a un acuerdo con el enviado norteamericano Richard Holbrooke para un cese de hostilidades y el inicio de un proceso político de negociación.

El acuerdo del 13 de octubre tenía dos elementos principales:

1. En primer lugar, Milosevic aceptaba que la comunidad internacional tuviera un papel en el conflicto, algo sistemáticamente rechazado hasta ese momento. Cabe recordar el referéndum organizado por Milosevic la primavera de 1998 sobre este asunto, en el que, como no cabía esperar de otra manera, una aplastante mayoría del electorado serbio se pronunció en contra de la participación internacional en Kosovo. Como tantas otras veces, Milosevic no dudó en utilizar los sentimientos de sus ciudadanos cuando así le convenía, para pasar por encima de esos sentimientos, pocos meses después, cuando así lo estimó necesario.

El papel dado a la comunidad internacional se concretaba en el despliegue de una Misión de Verificación de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) que podría tener hasta 2.000 observadores. Junto a ello, la OTAN acordó con el Gobierno de Belgrado su capacidad para observar desde el aire el cumplimiento del acuerdo.

2. En segundo lugar, Belgrado aceptó el principio político de conceder la autonomía a Kosovo, y así se recogió en una declaración unilateral del Gobierno serbio de 14 de octubre, que formaba parte del acuerdo. De nuevo, un cambio fundamental de posición por parte de las autoridades yugoslavas.

El acuerdo Holbrooke-Milosevic sirvió para estabilizar la situación sobre el terreno hasta aproximadamente finales del mes de noviembre. A partir de ese momento, la situación empezó de nuevo a deteriorarse como consecuencia principalmente de las continuas acciones del Ejército de Liberación de Kosovo y las sucesivas repuestas de las fuerzas de seguridad serbias. Esta nueva espiral de violencia mostró claramente que la única forma de avanzar en la solución del conflicto era propiciar un acuerdo político que sentara las bases de una solución provisional y permitiera el despliegue de una fuerza militar internacional que controlase la situación. De acuerdo con esta idea, y de nuevo bajo la amenaza de la OTAN de desencadenar una operación aérea, tuvo lugar durante el mes de febrero una negociación en el Castillo de Rambouillet, a pocos kilómetros de París, que terminó el 23 de febrero con la adopción de un texto de status quo provisional para Kosovo, aceptado por serbios y albanokosovares, pero con la oposición serbia a las previsiones de puesta en práctica de este acuerdo, en particular a las relativas a la fuerza internacional liderada por la OTAN.

En marzo se llevó a cabo una nueva ronda de negociaciones que terminó el día 18 con los albanokosovares firmando el acuerdo y dejando a los serbios en solitario frente a la comunidad internacional.

Desde Rambouillet, pero particularmente en los días que siguieron al final de las negociaciones, Milosevic desarrolló una estrategia que había puesto en práctica con anterioridad en Croacia y en Bosnia: intentar cambiar la realidad en el último momento de un proceso. Así, fue acumulando tropas y material en Kosovo con la intención de dar un golpe definitivo al ELK y proceder a una gigantesca *limpieza étnica* que cambiase los presupuestos de la negociación llevada a cabo y, por tanto, la invalidara completamente. Consecuencia de esta actitud fue la decisión de la OTAN de iniciar el 24 de marzo acciones aéreas sobre objetivos estratégicos en la RFY. La operación duró 78 días y se saldó con un acuerdo que constituye en la práctica una rendición incondicional del régimen de Belgrado.

En este permanente intento de examinar las conexiones entre la acción militar y el marco político de referencia, resulta interesante observar cómo en el caso de Kosovo la intervención militar, o la amenaza de ella, ha sido utilizada para ir transformando un marco político juzgado insatisfactorio por los principales actores internacionales. Los acuerdos del 13 de octubre diseñaron una situación típica de la implicación internacional en la crisis de los Balcanes durante esta década: dos partes en conflicto y observadores internacionales de por medio con escasa capacidad de influir sobre ellas. Continuas violaciones de los acuerdos, por una y otra parte, y las correspondientes con-

tinuas y estériles denuncias. Una situación de mantenimiento de un conflicto de relativa baja intensidad, destinada a durar y en definitiva a pudrirse en medio de un nuevo episodio de descrédito de la acción internacional. La amenaza del uso de la fuerza obliga a una negociación y un arreglo sobre el fondo político de la cuestión, un ejercicio éste último del arreglo por el que los actores en el conflicto balcánico (en Kosovo y en cualquier otro) sienten auténtica repulsión en la medida en que violenta sus presupuestos de base, unos presupuestos simples, étnicos, excluyentes. Si hay una constante en los diversos escenarios del conflicto en la antigua Yugoslavia es la capacidad de las partes para llegar a acuerdos y, al día siguiente, acomodarse tácticamente a la nueva realidad para seguir obstinadamente persiguiendo sus objetivos iniciales.

De esta forma, el marco político en el que se desencadenan las acciones aéreas de la OTAN contra objetivos en la República Federal de Yugoslavia, viene definido por tres elementos:

- una parte, la albanokosovar, que por exclusivas razones tácticas, ha aceptado un estatuto de autonomía (Rambouillet), razones principalmente ligadas a su convicción/conocimiento de que la otra parte no lo aceptaría y a su deseo de no contradecir a Occidente;

- la parte serbia, incapaz de aceptar el acuerdo (la parte militar de éste, no la política) por razones derivadas de la naturaleza y la esencia del régimen al que representa. No puede aceptar un despliegue militar occidental en su territorio sin luchar, o al menos, fingir que lo hace;

- un grupo de países, los occidentales, conscientes de estar abocados, en ausencia de acción militar, a una situación indeseable, muy semejante a la de Bosnia entre 1991 y 1995 y fuertemente condicionados en materia de actuaciones autónomas de la Alianza Atlántica por el interés nacional de su miembro principal, los Estados Unidos.

La última, por el momento, intervención militar internacional en los Balcanes es simple continuación operativa de la anterior, las acciones aéreas, y consiste en el despliegue de una fuerza sustancial, conocida como KFOR, en Kosovo. En este caso, y de nuevo, aparecen serias dudas sobre la necesaria conexión entre la fuerza y un marco de objetivos políticos a conseguir. Aunque la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad que autoriza esta operación prevé una serie de pasos para el arreglo sobre la situación final del territorio, no puede obviarse la impresión de que se trata de previsiones condicionadas por la situación previa a los ataques aéreos y por ello, de escasa viabilidad a partir de ahora. Resulta urgente pues una reflexión sobre esta materia que conduzca a la definición de un marco político claro, en ausencia del cual, la KFOR puede encontrar serias dificultades. Sin embargo, resulta extremadamente complejo desarrollar este ejercicio mientras no se despejen dudas persistentes sobre la futura evolución del que sigue siendo el actor clave: la República Federal de Yugoslavia.